

# VU Research Portal

## Gaat de Nationale ombudsman zijn boekje te buiten? Of is het boekje misschien achterhaald?

de Greef, RJMH

### ***published in***

Jurisprudentie bestuursrecht plus  
2020

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

### ***document license***

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

de Greef, RJMH. (2020). Gaat de Nationale ombudsman zijn boekje te buiten? Of is het boekje misschien achterhaald? Klagen over taken uitgevoerd via intergemeentelijke samenwerking of inkoop. *Jurisprudentie bestuursrecht plus*, 2020(2), 33-50.  
[https://opmaat.sdu.nl/book/SDU\\_SDU\\_GENERIC\\_g\\_SDU\\_JBPL022020\\_251358/g-SDU\\_JBPL022020\\_251358](https://opmaat.sdu.nl/book/SDU_SDU_GENERIC_g_SDU_JBPL022020_251358/g-SDU_JBPL022020_251358)

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Gaat de Nationale ombudsman zijn boekje te buiten? Of is het boekje misschien achterhaald?

## Klagen over taken uitgevoerd via intergemeentelijke samenwerking of inkoop

Mr. R.J.M.H. de Greef<sup>1</sup>

*Door de decentralisaties in het sociaal domein is het klachtrecht onderwerp van discussie geworden. Bij wie kan geklaagd worden over medewerkers van een gemeenschappelijke regeling,<sup>2</sup> of van een verzelfstandigde stichting?<sup>3</sup> Past de opvatting hierover van de Nationale ombudsman binnen het klachtrecht zoals opgenomen in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht?*

### 1. Inleiding

Het klachtrecht is geregeld in hoofdstuk 9 van de Awb. In 1999 zijn eerst bepalingen tot stand gekomen over het interne klachtrecht,<sup>4</sup> waarna in 2005 bepalingen volgden over het externe klachtrecht.<sup>5</sup> Tijd om na ruim 20 respectievelijk 15 jaar eens te kijken hoe de verantwoordelijkheden rondom het klachtrecht zich ontwikkeld hebben, met name rond samenwerking en uitbesteding. Eind 2017 schreef ik een korte analyse over klachtrecht bij intergemeentelijke samenwerking,<sup>6</sup> niet wetende dat de Nationale ombudsman in 2018 en 2019 een aantal zeer

interessante rapporten zou uitbrengen rond klachtrecht in het sociaal domein.<sup>7</sup> In deze analyse zal uitgebreid bij deze rapporten maar ook rapporten van andere lokale ombudsmannen worden stilgestaan.

De kern van het *interne klachtrecht* is dat een ieder over de gedraging van een bestuursorgaan een klacht kan indienen bij dat bestuursorgaan (art. 9:1 lid 1 Awb). Het bestuursorgaan moet deze klacht behandelen volgens enkele procedurevoorschriften in de Awb (afd. 9.1.2 Awb). Een ieder kan ook een ombudsman verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich jegens hem of een ander gedragen heeft (art. 9:18 lid 1 Awb), maar dit mag pas nadat de weg van het interne klachtrecht bewandeld is (art. 9:20 Awb). Dit is het *externe klachtrecht*.

Hieronder wordt eerst op de betekenis van deze regeling ingegaan.

### 2. Klachtregeling

#### 2.1 Gedraging van een bestuursorgaan

Het object van het klachtrecht is een gedraging van een bestuursorgaan jegens een individu. Dat de klacht over een gedraging jegens een

6 R.J.M.H. de Greef, 'Intergemeentelijke samenwerking', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2018/2, p. 11-13.

1 Rob de Greef bedankt Daniëlle Arnold voor haar ondersteuning en suggesties bij de totstandkoming van dit artikel, en hij bedankt Jan Prins voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

2 [https://www.limburger.nl/cnt/dmf20191207\\_00136207/harde-kritiek-nationale-ombudsman-op-heerlen-niet-terecht-volgens-b-en-w](https://www.limburger.nl/cnt/dmf20191207_00136207/harde-kritiek-nationale-ombudsman-op-heerlen-niet-terecht-volgens-b-en-w). Zie ook de 12<sup>e</sup> Kees Lunshoflezing die de Nationale ombudsman verzorgde, <https://www.nieuwspoort.nl/nieuws/overzicht/12e-kees-lunshoflezing-2019/> (vanaf ca. 20:10).

3 <https://www.ed.nl/eindhoven/kritiek-nationale-ombudsman-op-gemeente-eindhoven-ab007014/>

4 Wet van 12 mei 1999, *Stb.* 1999, nr. 214.

5 Wet van 3 februari 2005, *Stb.* 2005, nr. 71.

7 Ik schreef hier eerder ook een korte blog over, zie <https://www.gemeente.nu/bestuur/waar-kan-een-mens-nog-klagen-tegenwoordig/>. Dit artikel volgt deels de denklijn in die blog.

individu moet gaan volgt uit de woorden ‘jegens hem of een ander’ in art. 9:1 lid 1 Awb respectievelijk in art. 9:18 lid 1 Awb. Hetgeen onderzocht wordt is ‘de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens een individu heeft gedragen’ (art. 9:1 resp. art. 9:18 Awb). Het gaat hierbij om gedragingen in de breedste zin van het woord.<sup>8</sup> Het moet wel gaan om een of meer specifieke gedragingen. Algemene klachten over beleid of beleidsuitvoering vallen niet onder de reikwijdte van het klachtrecht.<sup>9</sup>

Het klachtrecht is van toepassing op bestuursorganen. Bij ‘publiekrechtelijke bestuursorganen’ (de a-organen) geldt dat het klachtrecht altijd van toepassing is, bij de ‘privaatrechtelijke bestuursorganen’ (de b-organen) geldt het klachtrecht ook, maar dan alleen wanneer het betreffende orgaan handelt in de uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden.<sup>10</sup> Dit uitgangspunt ligt immers ten grondslag aan de Awb<sup>11</sup>, en is zodoende ook van toepassing op het klachtrecht.<sup>12</sup>

## 2.2 Gedragingen van een persoon, werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan

De meeste gedragingen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen worden echter niet verricht door het bestuursorgaan zelf, maar door bijvoorbeeld ambtenaren.<sup>13</sup> Het klachtrecht zou niet veel voorstellen indien deze gedragingen niet ook onder het klachtrecht zouden vallen. Art. 9:1 lid 2 Awb voorziet hier dan ook in. De regering hierover in de memorie van toelichting:

*‘Krachtens het tweede lid wordt [...] een gedraging van een persoon die werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, als een gedraging van dat bestuursorgaan aangemerkt. Primair valt hierbij te denken aan ambtenaren die in ondergeschiktheid aan het bestuursorgaan werken, maar ook over leden van bestuurscolleges kan worden geklaagd: zij zijn immers werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Hieruit vloeit voort dat in alle gevallen het bestuursorgaan verantwoordelijk is voor een goede afhandeling van de klachten.’<sup>14</sup>*

Een gedraging van een persoon werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan wordt dus gezien als een gedraging van dat bestuursorgaan zelf. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen gedragingen van ambtenaren (ambtelijk-hiërarchisch ondergeschikten) en personen of colleges die ondergeschikt zijn omdat zij algemene of concrete instructies van het bestuursorgaan moeten opvolgen (functioneel ondergeschikten).<sup>15</sup> In het kader van het klachtrecht is daar nog een

8 J.M.C. Meulenbroek, *Klachtrecht en ombudsman*, Deventer: Kluwer 2014, p. 44.

9 Zo merkte de Nationale ombudsman een gemeentelijke parkeernota en door de gemeente vastgestelde ‘spelregels omtrent betaald parkeren’ aan als algemeen beleid waarover niet kan worden geklaagd, zie NO 19 november 2014, rapport 2014/172; AB 2015/72, m.nt. P.J. Stolk.

10 NO 23 september 2005, rapport 2005/290 (*Gerechtsdeurwaarders*).

11 Vgl. *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 28 en *Kamerstukken II* 1990/91, 21221, nr. 5, p. 32. Zie bijv. Rb. Den Haag 4 oktober 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:11901 (*DNB*).

12 De Afdeling bestuursrechtspraak past het principe ook toe in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur, zie ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1691; AB 2017/257, m.nt. J.A.F. Peters (*Stichting Leerlingzorg Primair Onderwijs Almere*).

13 Vgl. C. Riezebos, *Publiekrechtelijk klachtrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 23.

14 *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, nr. 3, p. 13.

15 Dat zijn de twee vormen van ondergeschiktheid die de Algemene wet bestuursrecht onderscheidt, zie *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 172. Bij de invoering van het klachtrecht wilde de regering hierbij aansluiten, zie *Kamerstukken I* 1998/99, 25837, nr. 88b, p. 3.

derde categorie aan toegevoegd: semi-ondergeschikten. Het gaat hierbij om leden van bestuurscolleges<sup>16</sup>, waarmee de wetgever vooral de leden van collegiale bestuursorganen lijkt te bedoelen.<sup>17</sup> Over gemeenteraadsleden kan niet geklaagd worden bij de gemeenteraad, omdat zij geen (semi-)ondergeschikten van de gemeenteraad zijn volgens de Nationale ombudsman.<sup>18</sup> Dat geldt ook bij raadsleden ten opzichte van een raadscommissie waarvan zij voorzitter zijn, aldus de gemeentelijke ombudsman van Landsmeer.<sup>19</sup> Hetzelfde zal dan vermoedelijk ook voor provinciale staten en statencommissies ten opzichte van statenleden gelden. Maar over rechtstreeks gekozen leden van een bestuurscommissie, zoals bij de Rotterdamse gebiedscommissies, kan dan weer wél geklaagd worden bij de bestuurscommissie.

Hoewel het ook hier om volksvertegenwoordigers gaat, zijn het hier geen leden van een algemeen vertegenwoordigend orgaan.<sup>20</sup> Deze leden hebben bijvoorbeeld geen wettelijk recht op stemmen zonder last, zoals raads- en statenleden dat wel kennen (art. 129 lid 6 Grondwet, art. 27 Gemeentewet resp. art. 27 Provinciewet). De Gemeentelijke ombudsman van Rotterdam bracht recent dan ook een rapport uit over een klacht tegen de voorzitter van de gebiedscommissie Charlois.<sup>21</sup> Interessant wordt het te bekijken hoe het bij een lid van het algemeen bestuur van een waterschap zit. Ook de gekozen leden van dat algemeen bestuur stemmen immers zonder last (art. 38 Waterschapswet), maar zij zijn geen lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan.<sup>22</sup> Ik heb geen voorbeelden kunnen vinden hoe ombudsmannen hiermee omgaan, maar mij lijkt het dat klagen bij het algemeen bestuur géén mogelijkheid is. De leden van het algemeen bestuur zijn immers op geen enkele wijze als ondergeschikten van het algemeen bestuur te zien.

De genoemde uitbreiding tot gedragingen van ondergeschikten is mijns inziens strikt genomen niet van toepassing bij het externe klachtrecht, nu de uitbreiding is opgenomen in titel 9.1 die handelt over klachtbehandeling door het bestuursorgaan. In titel 9.2 komt een dergelijke uitbreiding niet voor: art. 9:18 Awb spreekt slechts van gedragingen van het bestuursorgaan. Aangenomen moet worden dat dit een wetstechnische fout is en dat de uitbreiding van art. 9:1 lid 2 Awb ook bij het externe klachtrecht van toepassing is. Dat ligt ook impliciet beslo-

16 *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, nr. 3, p. 13 en *Kamerstukken I* 1998/99, 25837, nr. 88b, p. 3-4. De regering lijkt hier aan te sluiten bij de 'semi-ondergeschiktheid' die ook al werd aangenomen bij de totstandkoming van de Gemeentewet (*Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 57).

17 De Afdeling bestuursrechtspraak past deze logica ook toe in het kader van het mandateren van de bevoegdheid te beslissen op bezwaar. Heeft het college het besluit *in primo* genomen, dan mag een individuele wethouder of burgemeester niet de beslissing op bezwaar nemen, omdat deze persoon nooit tot een volledige heroverweging kan komen (ABRvS 5 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8743, AB 2005/168, m.nt. H.E. Bröring, *JB* 2005/64, m.nt. E.C.H.J. van der Linden; *Gst.* 2005/64, m.nt. M.C. de Voogd (*Graaf Huyt College Geleen*). Zie R.J.M.H. de Greef, 'Beslissen op bezwaar in relatie tot attributie, delegatie en mandaat: wat mag wel en niet?', *Gst.* 2019/36.

18 NO 21 november 2011, rapport 2011/343, AB 2012/20, m.nt. P.J. Stolk (*Gemeenteraad Laren*). Zie ook NO 27 augustus 2018, rapport 2018/062 (*Burgemeester Zandvoort*). Over de gemeenteraad zelf kan natuurlijk wel geklaagd worden, zie bijv. NO 20 december 2011, rapport 2011/364 (*Openbaarheid Brunssum*).

19 GO Landsmeer 17 december 2008, rapport RA0832731 (*Voorzitter raadscommissie Grondgebied Landsmeer*).

20 Vgl. ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:934, AB 2016/234, m.nt. P.J. Stolk, *JB* 2016/96, m.nt. J.L.W. Broeksteeg (*Bestuurscommissie Zuidoost*).

21 GO Rotterdam 12 december 2019, dossier 5636 (*Voorzitter gebiedscommissie Charlois*).

22 Vgl. *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3, p. 27. Zie nader R.J.M.H. de Greef, 'Reorganisatie van de bestuurlijke organisatie en democratische legitimatie', *TvCR* 2011/3, p. 265-290 en D.E. Bunschoten, *T&C Grondwet en Statuut*, art. 4 Grondwet.

ten in bijvoorbeeld art. 9:25 lid 2 en art. 9:30 lid 1 Awb, welke artikelen onderscheiden in verplichtingen van of jegens het bestuursorgaan én degene op wiens gedraging het verzoek betrekking heeft.

### 2.3 Klachten over ondergeschikte bestuursorganen

Een interessante kwestie doet zich voor bij die gevallen waarbij sprake is van attributie aan ondergeschikten zoals bijvoorbeeld bij gemeentelijke heffingsambtenaren (art. 231 Gemeentewet) of bijzondere opsporingsambtenaren<sup>23</sup>, maar ook bij de directeur publieke gezondheid (art. 1.61 lid 2 Wet kinderopvang) van de regionale gezondheidsdienst en de directeur van een omgevingsdienst (art. 4.2 aanhef en onder a Besluit OM-afdoening). De functionaris die het ambt bekleedt heeft normaliter immers ook andere taken binnen het gemeentebestuur of het samenwerkingsverband, alwaar hij vaak al werkzaam is.<sup>24</sup> In die andere hoedanigheid handelt niet het ondergeschikte bestuursorgaan maar de ambtelijke functionaris in mandaat namens het (bovengeschikte) bestuursorgaan. Via art. 9:1 lid 2 Awb is het bovengeschikte bestuursorgaan dan bevoegd tot klachtbehandeling. In het geval van de gemeentelijke heffingsambtenaar is dat dan dus het college van burgemeester en wethouders (vgl. art. 231 Gemeentewet), in het geval van de directeur publieke gezondheid het algemeen

bestuur van de regionale gezondheidsdienst (vgl. art. 14 lid 3 Wet publieke gezondheid) en in het geval van de directeur van een omgevingsdienst is dat het dagelijks bestuur (vgl. art. 57b Wgr).

Wanneer de ondergeschikte echter zijn eigen geattribueerde bevoegdheden uitoefent is hij ook een bestuursorgaan<sup>25</sup> en als zodanig in beginsel dus bevoegd tot klachtbehandeling (art. 9:1 lid 1 Awb). Ook als bestuursorgaan blijft hij echter een ondergeschikte en zodoende werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bovengeschikte bestuursorgaan (art. 10:22 Awb). Dat zou dan weer betekenen dat ook het bovengeschikte bestuursorgaan bevoegd is tot klachtbehandeling (art. 9:1 lid 2 Awb). De regering voorzag dit probleem. Art. 9:2 Awb geeft in deze het bovengeschikte bestuursorgaan de bevoegdheid én verantwoordelijkheid klachten over het ondergeschikte bestuursorgaan te behandelen. Strikt genomen is de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het ondergeschikte bestuursorgaan ex art. 9:1 lid 1 Awb daarmee niet komen te vervallen. Dat is echter wel beoogd met art. 9:2 Awb, aldus de regering in de memorie van toelichting:

*‘Ingevolge art. 9:1, tweede lid, worden gedragingen van personen die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan aangemerkt als gedragingen van dat bestuursorgaan. Dergelijke personen met geattribueerde bevoegdheden, in de regel ambtenaren [...], zijn echter als gevolg van de attributie zelf bestuursorgaan. In verband daarmee behoort een bestuursorgaan*

23 Zie F.J.W.M. van Dooren & Y.M. van der Vlugt, ‘Klagen over buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA’s)’, in M.F. Attinger e.a./P.A.M. Mevis e.a., *Handboek Strafzaken*, Deventer: Wolters Kluwer, nr. 87.9 en J.A.W. Oosterveer & J.M.C. Meulenbroek, ‘Klachten over buitengewoon opsporingsambtenaren’, *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2008/6, p. 4-5.

24 Al kan iemand ook als onbezoldigd ambtenaar worden benoemd, om bijvoorbeeld toch als heffingsambtenaar te worden aangewezen, zie HR 21 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3322, *BNB* 2015/58, m.nt. P.G.M. Jansen; *Belastingblad* 2015/97, m.nt. A.W. Schep.

25 *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 162. Zie ook ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5083, *AB* 2013/59, m.nt. J.M.C. Niederer & J.C.L.M.A. van Gemert; *Belastingblad* 2013/189, m.nt. J.P. Kruimel (*Heffingsambtenaar GBRD Parkstad*); Rb. Noord-Nederland 10 januari 2013, ECLI:NL:RBN-NE:2013:BY8109 (*GGD Fryslân*); ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1625; *Gst.* 2014/92, m.nt. R.J.M.H. de Greef (*GGD Rotterdam-Rijnmond*) en Rb. Gelderland 19 september 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4965 (*Omgevingsdienst Rivierenland*).

*ook zorg te dragen voor een goede behandeling van klachten over gedragingen van personen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn. Gaat het echter om personen die – omdat aan hen bevoegdheden zijn geattribueerd – zelf bestuursorgaan zijn, dan kan de vraag rijzen door wie de behandeling van de klacht moet geschieden. [...] Met het oog daarop wordt in de laatste zinsnede van dit art. verduidelijkt dat ondanks de attributie de zorg voor de klachtbehandeling behoort tot de bevoegdheden van het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid wordt gewerkt. Dat is in overeenstemming met de algemene verantwoordelijkheid die dat bestuursorgaan draagt’.*<sup>26</sup>

Het bovengeschiede bestuursorgaan is dus bevoegd tot klachtbehandeling, het ondergeschikte bestuursorgaan niet.<sup>27</sup> Bij de invoering van de Vierde tranche Awb is dit nog eens herhaald door de regering.<sup>28</sup> Dat is dus anders dan bijvoorbeeld beslissen op bezwaar, waar juist het bovengeschiede bestuursorgaan onbevoegd en het ondergeschikte bestuursorgaan bevoegd is.<sup>29</sup> Bij behandeling van Wob-verzoeken (art. 3 lid 1 Wob)<sup>30</sup> of bij het vaststellen van beleids-

regels (art. 4:81 lid 1 Awb)<sup>31</sup> zijn beide bestuursorganen dan weer bevoegd, om het nog wat ingewikkelder te maken.

### 3. Samenwerking en klachtrecht

#### 3.1 Samenwerking op grond van de Wgr

Gemeentebesturen kunnen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) in vijf rechtsvormen samenwerken: het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr), het gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr), de bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8 lid 3 Wgr), de centrumregeling (art. 8 lid 4 Wgr) en de regeling zonder meer (art. 1 lid 1 jo. art. 8 Wgr). Voor de toepassing van het klachtrecht in relatie tot deze rechtsvormen is vooral relevant op welke basis bevoegdheden zijn toebedeeld aan de betreffende gemeenschappelijke regeling. Hieronder worden de verschillende manieren van bevoegdheidstoedeling besproken in relatie tot het klachtrecht. Ik maak hierbij onderscheid tussen regelingen zonder eigen bevoegdheden, regelingen waaraan bevoegdheden zijn toebedeeld via mandaat en regelingen met bevoegdheden op basis van delegatie. Ik bouw hiermee verder op mijn eerdere artikel in dit tijdschrift over delegatie en mandaat.<sup>32</sup>

#### 3.2 Regeling zonder meer

De ‘regeling zonder meer’ is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten op basis van art. 1 Wgr, waarbij delegeren of mandateren

invoering van de Vierde tranche Awb van uit te gaan dat deze bevoegdheid uitsluitend aan het bovengeschiede bestuursorgaan toekomt (*Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 160).

31 De beleidsregels van het bovengeschiede bestuursorgaan zijn van ‘hogere orde’ dan die van het ondergeschikte bestuursorgaan, zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 159 en 160.

32 R.J.M.H. de Greef, ‘Een vrije keuze tussen delegatie en mandaat bij intergemeentelijke samenwerking?’, *JBplus* 2019/4, p. 3-14.

26 *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, nr. 3, p. 14.

27 Zie ook *Kamerstukken I* 1998/99, 25837, nr. 88b, p. 3. Vgl. Riezebos 2001, p. 23-24 en M.P. Gerrits-Janssens, *Klachtrecht onder de Awb*, Deventer: Kluwer 2001, p. 24.

28 *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 160.

29 *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 158-159. Zie De Greef, *Gst.* 2019/36.

30 Zie o.a. ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5083, AB 2013/59, m.nt. J.M.C. Niederer en J.C.L.M.A. van Gemert; *Belastingblad* 2013/189, m.nt. J.P. Kruijmel (*Heffingsambtenaar GBRD Parkstad*) en ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4190, *Gst.* 2019/58, m.nt. R.J.M.H. de Greef (*Heffingsambtenaar Amsterdam*). Zie uitgebreider het naschrift bij die laatste uitspraak voor voorbeelden waar de ondergeschikte bevoegd is. Zie voorts R.J.M.H. de Greef, ‘Openbaarheid van bestuur en intergemeentelijke samenwerking: Hoe zit het nu eigenlijk?’, *Gst.* 2018/133. De regering leek er bij de

van bevoegdheden niet aan de orde is.<sup>33</sup> Het gaat vaak juist om afspraken over de uitoefening van bevoegdheden door de (primair bevoegde) bestuursorganen zelf (vgl. een bevoegdhedenovereenkomst<sup>34</sup>) of om afspraken over hoe tot afstemming wordt gekomen. Mochten er klachten zijn over gedragingen van bestuurders of ambtenaren in afstemmingsoverleggen, dan zijn die naar mijn mening volledig toe te rekenen aan het bestuursorgaan waartoe zij behoren of waaraan zij ambtelijk-hiërarchisch ondergeschikt zijn.

### 3.3 Centrumregelingen

#### 3.3.1 Hoofregel: Mandaat

Een samenwerkingsvorm waarbij in de regelsprake is van bevoegdheidstoedeling via mandaat, is de centrumregeling (art. 8 lid 4 Wgr). Centrumregelingen zijn regelingen waarbij de ene gemeente, de centrumgemeente, taken uitvoert voor een (of meer) andere gemeente(n). De regering merkte hierover het volgende op in de memorie van toelichting bij de Wet extern klachtrecht:

*‘Verder biedt artikel 8, derde lid, van de Wgr de mogelijkheid van het aanwijzen van een centrumgemeente. In de praktijk laten randgemeenten de uitoefening van bepaalde (grootschalige) meestal uitvoerende taken, zoals het ophalen van huisvuil, soms over aan de grotere kerngemeente. Het is van belang hierbij in het oog te houden dat de uitoefening van bevoegdheden in dat geval*

*plaatsvindt op naam en onder verantwoordelijkheid van het orgaan dat de uitoefening heeft overgedragen. Eventuele klachten in het kader van het intern klachtrecht moeten dan ook op grond van artikel 9:2 door dat bestuursorgaan worden afgehandeld. Daaruit volgt dat de ombudsman van de eigen gemeente aangewezen is de externe klachtbehandeling voor zijn rekening te nemen’.*<sup>35</sup>

Het is dus niet de centrumgemeente die klachten van burgers uit de gastgemeente behandelt, maar de gastgemeente/mandaatgever zelf. Het gaat erom welk orgaan verantwoordelijk is voor de taakuitoefening en dat is bij centrumregelingen publiekrechtelijk gezien de mandaatgever.<sup>36</sup> Bij het extern klachtrecht is dan de ombudsvoorziening van de gastgemeente en dus niet die van de centrumgemeente bevoegd tot klachtbehandeling. Tot zover is het nog goed te volgen.

#### 3.3.2 Uitzondering: Toch delegatie

Bij belastingsamenwerkingsverbanden via een centrumregeling kunnen echter wél bevoegdheden gedelegeerd worden. Zie daarover uitgebreid mijn eerdere artikel in dit tijdschrift.<sup>37</sup> Het gaat dan om bevoegdheden van belasting-

33 Kamerstukken II 1993/94, 23400 VII, nr. 35, p. 5 en Kamerstukken II 2001/02, 27008, nr. 5, p. 5. Zie ook Kamerstukken II 1999/2000, 27008, nr. 3, p. 8 en Kamerstukken II 2001/02, 27008, nr. 5, p. 9.

34 HR 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:483, NJ 2017/156, JB 2017/77, m.nt. E.J.M. van der Ploeg & S.A.L. van de Sande, AB 2017/339, m.nt. G.A. van der Veen & F.J. van Ommeren, BR 2017/47, m.nt. E.W.J. de Groot, TBR 2017/131, m.nt. A.G. Bregman (Ruimte voor Ruimte II). Zie ook P.J. Huisman, *De bevoegdhedenovereenkomst* (diss. VU), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 68-70.

35 Kamerstukken II 2002/03, 28747, nr. 3, p. 22. Sinds de wijziging van de Wgr in 2015 is de mogelijkheid van het aanwijzen van een centrumgemeente niet meer geregeld in art.8 lid 3 van de Wgr, maar in het vierde lid van het betreffende artikel. Overigens is het verwarrend dat in het citaat wordt gesproken van ‘overgedragen’ bevoegdheden. Bij een centrumregeling is immers geen sprake van overdracht van bevoegdheden (delegatie), maar van mandaat. Gelet op de rest van het citaat lijkt de wetgever toch ook uit te zijn gegaan van mandaat.

36 Vgl. ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:329 (Sociale Zaken Albrandswaard en Ridderkerk) i.r.t. de Wob. Zie voorts De Greef, *Gst.* 2018/133.

37 De Greef, *JBplus* 2019/4, p. 3-14. Zie voorts R.J.M.H. de Greef, ‘Samenwerking op het gebied van heffing en invordering van gemeente- en waterschapsbelastingen’, *Gst.* 2010/87.



ambtenaren (zie art. 231 Gemeentewet) die overgedragen kunnen worden aan belastingambtenaren bij de centrumgemeente (art. 232 lid 2 Gemeentewet). Het betreft hier een vorm van alienodelegatie (art. 10:20 Awb) én van delegatie aan ondergeschikten (in afwijking van art. 10:14 Awb dus).<sup>38</sup> In paragraaf 2.3 zagen we dat klachten over gedragingen van een heffingsambtenaar normaliter behandeld moeten worden door het college van burgemeester en wethouders (art. 9:2 Awb). De heffingsambtenaar is immers een ondergeschikte van dit college. Bij belastingsamenwerking kan echter niet volgehouden worden dat de heffingsambtenaar, die werkzaam is bij de centrumgemeente, een ondergeschikte is van het college van de gastgemeente (dat de bevoegdheden gedelegeerd heeft). Er is immers geen ambtelijke hiërarchische ondergeschiktheid van de belastingambtenaar aan dat college, maar slechts ten aanzien van het college van de centrumgemeente.<sup>39</sup> Op grond van art. 4:81 lid 1 Awb mag een bestuursorgaan onder meer beleidsregels vaststellen over 'een onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheid'. Daaruit volgt onder meer dat bij attributie aan ondergeschikten ook het bovengeschikte bestuursorgaan beleidsregels mag geven. Bij een gemeentelijke heffingsambtenaar mag het college van burgemeester en wethouders dus beleidsregels stellen. Wanneer de bevoegdheden van een gemeentelijke heffingsambtenaar worden overgedragen aan een heffingsambtenaar bij een centrumgemeente ex art. 232 lid 2 Gemeentewet, verliest het college van de gastgemeente volgens de regering de mogelijkheid om beleidsregels te stellen. De bevoegdheden

worden dan immers niet meer onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefend. Die bevoegdheid komt toe aan het college van de centrumgemeente, nu de heffingsambtenaar onder zijn verantwoordelijkheid werkt. Analooeg geredeneerd zou dit dan ook betekenen dat het college van de gastgemeente niet langer bevoegd is tot klachtbehandeling, maar dat het college van de centrumgemeente hiertoe bevoegd is.<sup>40</sup>

De Nationale ombudsman liet zich in 2016 uit over een dergelijk samenwerkingsverband, namelijk over Gemeentebelastingen Amstelland.<sup>41</sup> Het betreft hier een gemeenschappelijke regeling waarbij de gemeente Amstelveen als centrumgemeente wordt aangewezen.<sup>42</sup> Het college van de gastgemeente mandateert enkele van zijn eigen bevoegdheden (art. 4 GR) en delegeert de bevoegdheden van de belastingambtenaren ex art. 232 lid 2 Gemeentewet (art. 6 GR). De ombudsman merkt op dat een heffingsambtenaar een zelfstandig bestuursorgaan is<sup>43</sup>, in dienst van de gemeente Amstel-

40 Deze situatie moet onderscheiden worden van de situatie waarbij een ambtenaar werkzaam bij een andere gemeente door het college wordt aangesteld als onbezoldigd ambtenaar en dan als gemeentelijk heffingsambtenaar ex. art. 231 Gemeentewet wordt aangewezen. In dat geval is geen sprake van (alieno)delegatie maar gewoon van attributie aan ondergeschikten en is het college dus wel bevoegd tot klachtbehandeling en het geven van beleidsregels.

41 NO 1 maart 2016, rapport 2016/019 (*Gemeentebelastingen Amstelland*).

42 Gemeenschappelijke regeling Gemeentebelastingen Amstelland, *Stcrt.* 2015, 23522, inmiddels gewijzigd vastgesteld, zie *Stcrt.* 2018, 6884 en *Stcrt.* 2019, 2482. Het betreft hier een regeling van de colleges van Aalsmeer (in 2015 nog geen deelnemer), Amstelveen, De Ronde Venen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn. De gemeenschappelijke regeling zoals die in 2013 gold heb ik niet in een publicatieblad kunnen vinden maar ging van dezelfde situatie uit als die van 2015.

43 In de achtergronden bij het rapport (zie p. 6) koppelt de ombudsman dit ongelukkigerwijze aan mandatering. Daarvan is nu juist géén sprake, en mandatering zou er

38 Vgl. *Kamerstukken II* 1996/97, 25280, nr. 3, p. 128-129, dat handelt over het met art. 232 Gemeentewet vergelijkbare art. 124 Waterschapswet. In art. 227b Provinciewet en art. 30 Wet WOZ zijn eveneens vergelijkbare bepalingen opgenomen.

39 Vgl. *Kamerstukken II* 1996/97, 25280, nr. 3, p. 128-129. Het gaat hier over het met art. 232 lid 2 Gemeentewet vergelijkbare art. 124 lid 3 Waterschapswet.



veen, maar ook als heffingsambtenaar van Uithoorn. *In casu* is het interne klachtrecht van de gemeente Amstelveen gevolgd. De Nationale ombudsman wijdt daar verder geen woorden aan, maar de juiste procedure lijkt hier dus gevolgd.

Ook voor de gemeentelijke ombudsman van Beuningen kwam tweemaal een kwestie voor over een belastingsamenwerkingsverband, namelijk Munitax.<sup>44</sup> Munitax is een centrumregeling voor belastingsamenwerking,<sup>45</sup> met de gemeente Beuningen als centrumgemeente voor belastingheffing en -invordering. De bevoegdheden ex art. 232 lid 2 Gemeentewet zijn door de bevoegde bestuursorganen overgedragen aan de heffingsambtenaar van centrumgemeente Beuningen (art. 4 GR). In de regeling is verder niets opgenomen over de behandeling van klachten. Met betrekking tot de bevoegdheid tot de behandeling van klachten over medewerkers van Munitax, schrijft de gemeentelijke ombudsman in haar rapport van 2016:

*'Munitax is een zogenaamde lichte gemeenschappelijke regeling van vijf gemeenten waarin deze gemeentelijke ombudsman is benoemd. Munitax wordt uitgevoerd door medewerkers die in dienst zijn van de gemeente Beuningen. Als zodanig is de gemeente Beuningen verantwoordelijk voor klachten tegen medewerkers van Munitax'.*<sup>46</sup>

De Beuningse ombudsman geeft in haar rapport aan dat centrumgemeente Beuningen ver-

---

nu juist *niet* toe geleid hebben dat de heffingsambtenaar een bestuursorgaan was.

44 GO Beuningen 18 juli 2016, rapport B16-2 (*Munitax I*) en GO Beuningen 25 juli 2018, rapport B18-1 (*Munitax II*).

45 Ik heb geen officiële bekendmaking van deze gemeenschappelijke regeling kunnen vinden, en dank de griffier van Wijchen voor het beschikbaar stellen van de gemeenschappelijke regeling.

46 GO Beuningen 18 juli 2016, rapport B16-2 (*Munitax I*), p. 2.

antwoordelijk is voor de behandeling van alle klachten over medewerkers van Munitax. Dat lijkt een juiste keuze, omdat het hier om delegatie gaat. In haar rapport van 2018 gaat de Beuningse ombudsman wederom in op de bevoegdheid tot behandeling van klachten over medewerkers van Munitax. Met betrekking tot de interne behandeling van een klacht afkomstig van een inwoner van de gastgemeente Wijchen, schrijft de gemeentelijke ombudsman:

*'Munitax is ondergebracht bij de gemeente Beuningen. Daarom heeft de ombudsman het formele adres voor de ombudsman bij de gemeente Beuningen gehanteerd. De interne klachtbehandeling is door de gemeente Wijchen gedaan. De ombudsman juicht deze werkwijze toe. Het zou kunnen zijn dat formeel de gemeente Beuningen de interne klachtbehandeling op zich had moeten nemen, omdat Munitax daar is ondergebracht'.*<sup>47</sup>

De interne behandeling van de klacht van de inwoner van Wijchen is gedaan door gastgemeente Wijchen. Dit past echter niet bij het feit dat bevoegdheden gedelegeerd zijn. Het Beuningse gemeentebestuur had, als bovengeschiede van de belastingambtenaren, de klachten moeten afhandelen ex art. 9:2 Awb. Men was dan bij de Beuningse ombudsman terecht gekomen in plaats van bij de Wijchense (*in casu* dezelfde ombudsman, dus grotendeels een theoretisch probleem; dat zou anders liggen wanneer beide gemeenten een eigen ombudsvoorziening zouden hebben). De gemeentelijke ombudsman lijkt zich hiervan ook bewust in bovenstaand citaat, maar juicht de werkwijze desalniettemin toe.

*3.4 Openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie: Delegatie*  
Anders dan bij de centrumregeling, geldt bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan of een bedrijfsvoeringsorganisatie het uitgangspunt dat aan deze

---

47 GO Beuningen 25 juli 2018, rapport B18-1 (*Munitax II*), p. 4.

regelingen bevoegdheden worden overgedragen (art. 10 lid 2 jo. 30 lid 1 Wgr). Bij een dergelijke delegatie van bevoegdheden voert het bestuursorgaan dat de bevoegdheid overgedragen krijgt deze onder eigen verantwoordelijkheid uit (art. 10:13 en 10:21 Awb). Voor zover ambtenaren bevoegdheden uitoefenen worden hun gedragingen dus toegerekend aan het bestuur van het openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan of de bedrijfsvoeringsorganisatie. Een overzichtelijk systeem, althans vanuit de systematiek van de Awb.

Een interessante vraag is wel nog waar geklaagd kan worden over de bestuurders binnen een gemeenschappelijke regeling. Bij het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam ligt dat voor de hand: dat zijn leden van een collegiaal bestuursorgaan (vgl. art. 19a Wgr) en zodoende kan bij het dagelijks bestuur over de leden geklaagd worden. Bij het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan is dat ingewikkelder. De leden van deze organen zijn immers niet ondergeschikt aan die organen, maar wél vertegenwoordigers van raden, colleges of burgemeesters (vgl. art. 16-19 Wgr). Moet dan dus geklaagd worden bij het bestuursorgaan van het samenwerkingsverband (het algemeen bestuur, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan) of juist bij het bestuursorgaan dat ze vertegenwoordigen (de raad, het college of de burgemeester). Gelet op het toerekeningscriterium ligt klagen bij de deelnemer voor de hand, die is immers verantwoordelijk. Maar dat sluit dan weer niet aan bij de hierboven beschreven rapporten over gemeentelijke commissies.

De Gemeentelijke ombudsman van Zaanstad koos een interessante benadering in een klacht rond het Werkvoorzieningschap Baanstede.<sup>48</sup> De ombudsman vindt dat het rechtszekerheidsbeginsel ertoe noopt dat voor burgers en ande-

re belanghebbenden voldoende duidelijk is op welke wijze een bestuursorgaan een voorschrift uitvoert en op grond van welke criteria beslissingen worden genomen. Dat geldt ook wanneer een bevoegdheid is overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling, aldus de ombudsman. Het college van Zaanstad had de bevoegdheid om persoonsgebonden budgetten toe te kennen overgedragen aan het bestuur van het schap. De gemeentelijke verordening gaf echter geen duidelijke criteria, en er waren evenmin beleidsregels. De bevoegdheid beleidsregels vast te stellen komt immers toe aan zowel het delegerende bestuursorgaan als aan het bestuursorgaan dat de bevoegdheid gedelegeerd krijgt (art. 4:81 lid 1 Awb). Op die onduidelijke criteria kan de gemeente dus wél aangesproken worden, zo concludeerde de ombudsman mijns inziens terecht.

De Nationale ombudsman heeft de afgelopen jaren echter enkele rapporten uitgebracht waarin bovenstaand uitgangspunt wordt genuanceerd. In 2014 oordeelde de ombudsman ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling Hefpunt<sup>49</sup>:

*‘Uitgangspunt bij klachtbehandeling is dat de overheidsinstantie (‘het verantwoordelijk bestuursorgaan’) waarover wordt geklaagd zelf de klacht afhandelt. Voor bestuurders, juristen en klachtbehandelaars is dat uitgangspunt vaak duidelijker dan voor burgers. [...]’*

*De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat er bij burgers geen misverstand kan ontstaan wie verantwoordelijk is voor de afhandeling van een klacht.*

*Tevens vindt de Nationale ombudsman het belangrijk dat klachten worden behandeld door die instantie die verantwoordelijk is. Bij de uitbesteding van publiekrechtelijke taken is het*

48 GO Zaanstad 3 november 2010, rapport RA1058123 (Werkvoorzieningschap Baanstede).

49 Hefpunt was een gemeenschappelijk openbaar lichaam ingesteld bij gemeenschappelijke regeling door de besturen van het Wetterskip Fryslân, het Waterschap Hunze en Aa's en het Waterschap Noorderzijlvest. Er wordt gebruik gemaakt van delegatie van bevoegdheden.

*daarom noodzakelijk dat klachten over de wijze van uitvoering van die uitbestede taken worden behandeld door de verantwoordelijke overheidsinstantie en dat daarover afspraken zijn gemaakt tussen de overheidsinstantie en de derde partij».<sup>50</sup>*

Hoewel voor bestuurders, juristen en klachtbehandelaars dus duidelijk mag zijn dat het bestuur van Hefpunt als verantwoordelijk bestuursorgaan ook verantwoordelijk is voor klachtbehandeling, is dit voor burgers minder duidelijk. Daarom is het noodzakelijk dat de overheid met derde partijen afspraken maakt over de behandeling van klachten over de uitvoering van overgedragen taken. In een rapport uit 2015 over het Servicecentrum MER<sup>51</sup> bouwde de Nationale ombudsman voort op het Hefpunt-rapport:

*'De Nationale ombudsman is daarbij van oordeel dat een gemeente in alle gevallen, ook als taken zijn uitbesteed of overgedragen, zich verantwoordelijk moet voelen voor een behoorlijke dienstverlening aan haar inwoner. En voor de behoorlijke behandeling van de klacht door de betreffende instantie.*

*Van de gemeente mag worden verwacht dat zij afspraken maakt met de instantie waaraan zij taken heeft uitbesteed of overgedragen over de klachtbehandeling en dat zij daar toezicht op houdt. Tevens mag worden verwacht dat de gemeente inzicht heeft in de bijdrage van klachtbehandeling aan een verbetering van de dienst-*

*verlening aan haar inwoners. Voor de burger blijft het belangrijk dat hij of zij zich met een probleem tot de gemeente kan wenden, ook al betreft de klacht over een uitbestede dienst. De gemeente begeleidt haar inwoner daarbij naar het juiste loket, door middel van warme doorverwijzing en houdt een vinger aan de pols, zodat de burger niet het gevoel krijgt van het kastje naar de muur te worden gestuurd, omdat duidelijk is dat de gemeente haar verantwoordelijkheid neemt».<sup>52</sup>*

Niet alleen moet de gemeente over de klachtbehandeling dus afspraken maken met de instantie waaraan zij taken heeft overgedragen, ook mag van de gemeente worden verwacht dat zij de burger naar het juiste loket begeleidt en dat zij toezicht houdt op de klachtbehandeling. Een gemeente moet zich in alle gevallen verantwoordelijk voelen voor een behoorlijke dienstverlening aan haar inwoners en een behoorlijke behandeling van klachten van haar inwoners.

In 2017 werd aan de ombudsman een klacht voorgelegd over de gemeente Leeuwarden, die betrekking had op het Sociale werkvoorzieningsbedrijf Caparis.<sup>53</sup> De gemeente Leeuwarden had haar bevoegdheden in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) overgedragen aan het openbaar lichaam Sociale werkvoorziening Fryslân,<sup>54</sup> die de uitvoering daarvan via een jaarlijkse overeenkomst weer had uitbesteed aan N.V. Caparis.<sup>55</sup> Het algemeen bestuur van Sociale werkvoorziening Fryslân droeg daarmee de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening en Caparis verrichtte op basis van de genoemde

50 NO 9 september 2014, rapport 2014/102 (Hefpunt), p. 6.

51 Het Servicecentrum MER is een gemeenschappelijk openbaar lichaam ingesteld bij gemeenschappelijke regeling van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen. Uit het rapport komt niet naar voren of met delegatie of mandaat wordt gewerkt, en ook uit de gemeenschappelijke regeling blijkt dit niet onomwonden (artikel 4 spreekt van de mogelijkheid van overdracht, maar bij de gemeenschappelijke regeling zelf wordt niets overgedragen).

52 NO 18 februari 2015, rapport 2015/026 (Servicecentrum MER), p. 6.

53 NO 18 april 2017, rapport 2017/050 (Leeuwarden), p. 6.

54 Art. 3.4 Gemeenschappelijke regeling Sociale werkvoorziening Fryslân.

55 Vgl. art. 6.5 lid 3 Gemeenschappelijke regeling Sociale werkvoorziening Fryslân. Caparis is een NV waarvan de aandelen in handen zijn van 8 grote Friese gemeenten.

jaarlijkse overeenkomst uitvoeringshandelingen in het kader van de Wsw.<sup>56</sup> In de betreffende casus verweet de verzoekster de gemeente dat deze onvoldoende had gedaan om ervoor te zorgen dat de dochter van verzoekster, die in aanmerking kwam voor passend werk op grond van de Wsw, een passende werkplek kreeg. De Nationale ombudsman oordeelde:

*'Het verloop van het traject komt er samengevat op neer dat de gemeente zich wel in woord maar niet in daad betrokken en oplossingsgericht toonde. De gemeente maakte daarmee haar bijzondere verantwoordelijkheid, zoals de Nationale ombudsman deze heeft uitgewerkt in zijn rapport 'Oog voor mensen met een arbeidsbeperking' niet waar. Het handelen van de gemeente gedurende deze twee jaar acht de Nationale ombudsman daarom in strijd met het vereiste van maatwerk'.*

Hoewel het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling dus formeel verantwoordelijk was voor de uitvoering van taken in het kader van de Wsw en daarmee ook voor de behandeling van klachten in dit kader, ontsloeg dit de gemeente niet van haar eigen bijzondere verplichting jegens SW-medewerkers. Op de gemeente rust de plicht om zich betrokken en oplossingsgericht te tonen wanneer een SW-medewerker een klacht heeft over de uitvoering van de Wsw door een private partij. Dat geldt ook wanneer de gemeente haar bevoegdheden in dit verband heeft overgedragen aan een publiekrechtelijk samenwerkingsverband, aldus de ombudsman.

In november 2018 bevestigde de Nationale ombudsman deze lijn nog eens in een rapport

over de sociale werkvoorziening in de gemeente Heerlen<sup>57</sup> en voegde hij hieraan toe:

*'De Nationale ombudsman vindt dat de overheid, wanneer zij haar taken uitbestedt of overdraagt, in het kader van die overdracht moet waarborgen dat de wijze waarop haar taken worden uitgevoerd voldoet aan de eisen die daaraan mogen worden gesteld. In de visie van de Nationale ombudsman kan een gemeente zich bij een klacht van een inwoner over de uitvoering van haar wettelijke taak dus nooit verschuilen achter het feit dat zij die taak heeft uitbested of overgedragen. Ook dan is de gemeente immers verantwoordelijk voor een behoorlijke uitvoering van die taak. Deze verantwoordelijkheid kan zij onder meer waarmaken door goed toezicht te houden op de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt. Om deze toezichthoudende rol goed te kunnen invullen moet de overheid regelmatig informeren naar wat er goed en wat er niet goed gaat. Klachten zijn een belangrijke ingang om informatie te verkrijgen over wat er mogelijk niet goed gaat.*

*Een klacht van een inwoner over beschut werk moet voor een gemeente dus aanleiding vormen om na te gaan of er wellicht iets misgaat in de uitvoering van haar taken op dit gebied. Als blijkt dat er inderdaad iets mis gaat of is gegaan, is de gemeente verantwoordelijk voor het oplossen van het gesignaleerde probleem binnen een redelijke termijn. Daartoe zal de gemeente de regie over de klachtbehandeling moeten nemen en houden totdat het probleem is opgelost'.<sup>58</sup>*

<sup>56</sup> Zie ook NO, *Oog voor mensen met een arbeidsbeperking*, rapport 2014/120. In dit rapport besteedt de ombudsman aandacht aan de vraag bij welke overheidsinstanties mensen met een arbeidsbeperking terecht kunnen als zij een probleem ervaren op hun Wsw-plek.

<sup>57</sup> Het college van de gemeente Heerlen heeft de uitvoering van zijn taken op het gebied van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Participatiewet overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling, het Openbaar Lichaam Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL). De inwoners van de deelnemende gemeenten die een dienstverband hebben op basis van de Wsw zijn in de meeste gevallen in dienst van WOZL. Zo ook in deze zaak.

<sup>58</sup> NO 14 november 2018, rapport 2018/084 (Heerlen), p. 4-5.

Klachten van inwoners over beschut werken vormen voor een gemeente een signaal dat er wellicht iets niet goed gaat in de uitvoering van gemeentelijke taken op dit gebied. Aangezien de gemeente verantwoordelijk is voor een behoorlijke uitoefening van de betreffende taken, ook wanneer zij deze taken uitbesteedt of overdraagt, dient zij de regie over de klachtbehandeling te nemen en te houden totdat het probleem is opgelost. Wanneer de gemeente een burger met zijn klacht verwijst naar het samenwerkingsverband waaraan zij haar bevoegdheden heeft gedelegeerd, handelt de gemeente dus wel rechtmatig, maar niet behoorlijk, volgens de ombudsman. Hier gaat de Nationale ombudsman zijn boekje toch wel enigszins te buiten. Het gemeentebestuur wordt aangesproken op de gebrekkige klachtbehandeling, terwijl het college zich juridisch terecht op het standpunt heeft gesteld dat niet de gemeente, maar het openbaar lichaam bevoegd is tot klachtbehandeling. Hoewel het standpunt van de ombudsman volledig te begrijpen is vanuit het perspectief van de burger en laagdrempelige klachtbehandeling, heeft het college hier voldaan aan zijn wettelijke plicht tot doorzenden. Dat het daarbij in lijn met de eerdere rapporten een vinger aan de pols had kunnen houden, valt het college misschien te verwijten, maar toch niet het feit dat het college de klacht niet zelf heeft afgedaan. Ook het college en de Nationale ombudsman zijn gewoon aan de Algemene wet bestuursrecht gebonden. Een dergelijke afwijking (er is niet langer sprake van oprekking) van de wet kan het gezag van de Nationale ombudsman ondermijnen. Ik kom daar hieronder nog op terug, want ondanks dit harde oordeel onderschrijf ik dat de visie van de ombudsman eigenlijk de norm zou moeten zijn.

### 3.5 Of toch mandaat?

Bij steeds meer gemeenschappelijke regelingen wordt gewerkt met zgn. *externe mandaten*. Dat wil zeggen dat deelnemers geen bevoegdheden overdragen, maar bestuursorganen of ambte-

naren bij het samenwerkingsverband machtigen om taken uit te oefenen. Formeel wordt die taakuitoefening dan toegerekend aan de mandaatgever (art. 10:2 Awb) en ook onder diens verantwoordelijkheid uitgeoefend (art. 10:1 Awb). De mandaatgever kan daartoe zowel algemene instructies als instructies per geval geven (art. 10:6 lid 1 Awb). Dat maakt de uitoefenaars van die bevoegdheden (de gemandateerde/gemachtigde) ondergeschikt aan de mandaatgever.<sup>59</sup> Dat maakt mijns inziens ook dat de mandaatgever bevoegd is tot klachtbehandeling, ook al zijn de ambtenaren of bestuurders ook ondergeschikt aan het bestuur van het samenwerkingsverband. Ook bij centrumregelingen zijn de ambtenaren van de centrumgemeente immers ondergeschikt aan het college van de centrumgemeente, maar toch vindt de regering dat het college van de (mandaterende) gastgemeente verantwoordelijk is, zo zagen we hierboven. Dat geldt dan *mutatis mutandis* ook voor mandatering van bevoegdheden bij andere samenwerkingsvormen.

### 4. Privaatrechtelijke verzelfstandiging en uitbesteding

Bij privaatrechtelijke verzelfstandiging kunnen in beginsel geen bevoegdheden worden overgedragen door het gesloten stelsel van gemeentelijke bevoegdheden.<sup>60</sup> Wanneer er wel gedelegeerd zou kunnen worden zou (het orgaan van) de privaatrechtelijke rechtspersoon in elk

<sup>59</sup> Vgl. S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat* (diss. Rotterdam), VUGA: Den Haag 1997, p. 79; H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 131-133 en 136 en R.J.M.H. de Greef, 'Verenigbaar of onverenigbaar? That's the question!', *Gst.* 2018/155. Anders: *Kamerstukken II* 2018/19, 35073, nr. 3, p. 33-34.

<sup>60</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 2000/01, 27426, nr. 5, p. 47 en *Kamerstukken I* 2001/02, 27426, nr. 276c, p. 20. Zie kritisch: F.H. Kistenkas, 'Gemeentewettelijke organen en bevoegdheden: Open of gesloten stelsel van competentieverdeling?', *Gst.* 1999-7097/1.

geval voor de uitoefening van die bevoegdheden een bestuursorgaan zijn, en zodoende ook klachten daarover moeten behandelen, zo zagen we in de inleiding van dit artikel.

Maar wanneer aan een privaatrechtelijke rechtspersoon mandaat wordt verleend of anderszins opdrachten worden verleend (taken worden uitbesteed), dan oefent die rechtspersoon in beginsel géén openbaar gezag uit (tenzij het gaat om een ‘Silicose’- of zo men wil ‘Schiphol’-rechtspersoon).<sup>61</sup> Het is dan dus ook geen bestuursorgaan. Het klachtrecht van de Algemene wet bestuursrecht geldt dan in beginsel dus niet. *Tenzij* er sprake is van personen of organen die ondergeschikt zijn aan een bestuursorgaan. Dan worden hun handelingen immers toegerekend aan dat bestuursorgaan. En door mandaatverlening ontstaat een dergelijke ondergeschiktheid, zo zagen we hierboven ook al bij centrumregelingen en gemeenschappelijke regelingen waar met mandaat wordt gewerkt. Dat geldt dan vanzelfsprekend ook voor mandaat aan privaatrechtelijke organisaties.

Mijns inziens geldt dat ook wanneer een taak niet gemandateerd wordt, maar toch een externe partij wordt ingeschakeld om de wettelijke taak uit te voeren. Het uitbesteden van taken doet immers niets af aan de wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het bestuursorgaan. Die kan op de taakuitoefening en de opdrachtverlening worden aangesproken. Dat zou dan toch ook bij het klachtrecht moeten gelden. Het doet er daarbij niet toe of de taak wordt uitbesteed aan een ‘overheidsstichting’ of ‘overheidsvennootschap’ of aan een ‘echt’ particuliere instelling.

De Nationale ombudsman lijkt deze weg ook te volgen. In een bijzondere casus rond WIJeindhoven kwam dit naar voren. WIJeindhoven is een stichting, opgericht door de gemeente

Eindhoven om taken in het kader van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 uit te voeren. Toen er een klacht binnenkwam over gedragingen van WIJeindhoven stelde het Eindhovense college zich eerst op het standpunt dat WIJeindhoven géén bestuursorgaan is en dat zodoende het klachtrecht niet van toepassing was en de gemeentelijke ombudscommissie onbevoegd was.<sup>62</sup> Het klopt natuurlijk dat WIJeindhoven géén bestuursorgaan is. Het college zag alleen art. 9:1 lid 2 Awb daarbij over het hoofd. De Eindhovense ombudscommissie was het dan ook oneens met dit standpunt en zocht hulp bij de Nationale ombudsman. Juridisch natuurlijk vreemd, omdat de Nationale ombudsman niet een ‘hoger-beroepsorgaan’ is van lokale ombudsmannen, maar politiek uitermate effectief. De Nationale ombudsman liet de Eindhovense ombudscommissie weten van mening te zijn dat het Eindhovense college ook verantwoordelijk was voor klachtbehandeling van gedragingen van zijn ondergeschikten.<sup>63</sup> WIJeindhoven valt daaronder nu het gemeentelijke taken uitvoert. De Nationale ombudsman verwees daarbij ook naar een interessante passage in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015:

*‘De decentralisatie van verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten leidt er toe dat gemeenten integraal verantwoordelijk worden voor de kwaliteit van de uitvoering van de bij deze wet opgedragen taken, de handhaving daarvan en het toezicht daarop. Dit wetsvoorstel stelt in verband daarmee een aantal eisen aan gemeenten. [...] Burgers met vragen of klachten kunnen terecht bij de eigen gemeente. Het ligt echter voor de hand dat cliënten die zich bena-*

61 Aan de stichtingen en andere privaatrechtelijke rechtspersonen die onder de oude Ambtenarenwet onder de openbare dienst vielen, ga ik hier voorbij. Dat waren immers ook bestuursorganen.

62 Raadsinformatiebrief 28 mei 2019, kenmerk 19bst00799.

63 Brief NO 13 juni 2019, kenmerk ‘Vraag Ombudscommissie Eindhoven’. Zie ook <https://www.ed.nl/eindhoven/kritiek-nationale-ombudsman-op-gemeente-eindhoven-ab007014/>



*deelt voelen door de gedragingen van een aanbieder, zo veel mogelijk deze klacht eerst bij de aanbieder indienen. Als de afhandeling niet naar wens van de cliënt is, kan de cliënt een klacht indienen bij de gemeente. Indien de cliënt zich onheus bejegend voelt door de wijze waarop de gemeente zich heeft gedragen, kan deze, op basis van de Awb een klacht indienen bij de gemeente. Als de gemeente de klacht niet naar tevredenheid afwikkelt, staat de weg naar de ombudsman open’.*<sup>64</sup>

Hieruit valt op te maken dat ook de regering vindt dat bij de gemeente geklaagd kan worden over een aanbieder, al ligt het voor de hand eerst bij de aanbieder te klagen. Over het handelen van de gemeente (en dus niet de aanbieder?) kan dan weer geklaagd worden bij de betreffende ombudsman. Deze interventie van de Nationale ombudsman was uitermate effectief, want het college van Eindhoven veranderde van standpunt. Thans is het college van oordeel dat het klachtrecht wel van toepassing is en heeft het de bestuurder van WIJ Eindhoven gemachtigd om interne klachten te behandelen en verklaard dat de ombudscommissie eveneens bevoegd is.<sup>65</sup>

Dat de Nationale ombudsman van mening is ook bevoegd te zijn bij uitbesteding aan particuliere partijen bleek al uit het eerder aangehaalde Caparis-rapport, al werd daar onterecht Leeuwarden aangesproken in plaats van het dagelijks bestuur dat de taak uitbesteed had. In een vergelijkbare kwestie in 2018 werd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente De Ronde Venen aangesproken op werkzaamheden die zij had uitbesteed aan een particulier schuldhulpverleningsbureau. De verzoekers verweten het college van burgemeester en wethouders dat het te weinig ver-

antwoordelijkheid nam voor de uitvoering van de schuldhulpverlening. In deze zaak oordeelde de Nationale ombudsman:

*‘Bij de beoordeling van de klacht stelt de Nationale ombudsman voorop dat uit art. 3, eerste lid, van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening volgt dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor de schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente. Sommige gemeentes besteden de schuldhulpverlening uit. Daar kunnen goede redenen voor zijn. [...] Juist omdat de gemeente de verantwoordelijkheid draagt voor de schuldhulpverlening en slechte schuldhulpverlening inwoners nog verder in de problemen brengt, is het van belang dat de gemeente goed zicht houdt op de kwaliteit ervan. [...] De Nationale ombudsman wijst erop dat burgers hierbij ook zelf een verantwoordelijkheid hebben. Wanneer hun klacht door de schuldhulpverlener niet naar tevredenheid wordt opgelost, is het van belang dat zij dit kenbaar maken aan de gemeente. [...]*

*De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente De Ronde Venen is gegrond wegens strijd met de vereisten van voortvarendheid, goede informatieverstrekking en een coulante opstelling’.*<sup>66</sup>

De Nationale ombudsman achtte de klacht over het handelen van het college van burgemeester en wethouders van De Ronde Venen gegrond. Het feit dat de betreffende werkzaamheden waren uitbesteed aan een particulier bureau ontsloeg het college niet van de verantwoordelijkheden die het heeft op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Waar het gaat om uitbesteding aan private partijen van taken op het gebied van het sociaal domein luidt het oordeel van de ombudsman derhalve dat de gemeente verantwoordelijk blijft voor een behoorlijke taakuitoefening en daarmee voor een goede klachtbehandeling.

64 Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 34, p. 189.

65 Raadsinformatiebrief 10 december 2019, kenmerk 19bst01730. Zie voorts <https://www.ed.nl/eindhoven/gemeente-eindhoven-heeft-oor-voor-klachten-wijk-teams-afac9d8a/>

66 NO 16 juli 2018, rapport 2018/053 (*De Ronde Venen*), p. 6.

Soms, zoals in het geval van De Ronde Venen, is de gemeente ook de aangewezen klachtbehandelaar in juridische zin. In andere gevallen, zoals bij Sociale werkvoorziening Fryslân en Caparis, is een samenwerkingsverband formeel de aangewezen klachtbehandelaar. In dat laatste geval valt het behoorlijkheidskader van de ombudsman niet samen met het juridisch kader zoals vastgelegd in de Awb.

Gelet op deze zaken is het wel van belang dat de gemeente zich ook enkele sturingsmogelijkheden voorbehoudt. Gelukkig voorziet het Burgerlijk Wetboek daar ook in. De opdrachtgever heeft immers de bevoegdheid aanwijzingen te geven over de uitvoering van de opdracht (art. 7:402 lid 1 BW). Is de opdrachtnemer het met de aanwijzingen redelijkerwijs niet eens dan kan de opdracht teruggegeven worden (art. 7:402 lid 2 BW). Dat de gemeente als opdrachtgever een verantwoordelijkheid draagt voor de gedragingen (handelingen) van de opdrachtnemer sluit ook aan bij het Burgerlijk Wetboek (vgl. art. 6:171 BW).

### 5. Klachtbehandeling en verlengd lokaal bestuur

De door de Nationale ombudsman gekozen lijn past waar het om mandatering en uitbesteding gaat naar mijn mening geheel in de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht. Het bestuursorgaan dat een wettelijke taak toebedeeld heeft gekregen behoudt de daarbij behorende verantwoordelijkheid ondanks de mandatering of uitbesteding. Dat geldt dan natuurlijk wel alleen voor zover het mandaat wordt uitgevoerd en voor zover de uitbestede taken ook binnen de wettelijke bevoegdheid en de sturingsmogelijkheden van het bestuursorgaan vallen.<sup>67</sup>

De toepassing van de Nationale ombudsman bij delegatie staat echter haaks op de regeling

van het klachtrecht en de regeling van delegatie in de Algemene wet bestuursrecht. Bij delegatie gaat de verantwoordelijkheid nu eenmaal over en dat betekent dat het delegerende bestuursorgaan niet langer verantwoordelijk is. Dat geldt hoogstens ten aanzien van de bevoegdheden waarover het delegerende bestuursorgaan nog wel beschikt: het vaststellen van beleidsregels of het intrekken van de delegatie. De lijn van de gemeentelijke ombudsman van Zaansstad in het rapport over het Werkvoorzieningschap Baanstede was wat dat betreft prima gekozen. Via de lijn van de Nationale ombudsman zou het delegerende bestuursorgaan via het interne klachtrecht weer invloed krijgen op de taakuitoefening. Om diezelfde reden is het ook niet mogelijk de bevoegdheid te beslissen op bezwaar voor te behouden aan het delegerende bestuursorgaan.

De in de voorgaande paragrafen beschreven gedachtegang van de Nationale ombudsman valt, hoewel niet in overeenstemming met de Awb, echter wel te begrijpen. Zeker in tijden waarin het bestuursrecht zich meer en meer bezighoudt met het burgerperspectief. Voor de burger moet immers duidelijk zijn bij welk loket hij met zijn klacht terecht kan (één loket-gedachte) en het klachtrecht mag via samenwerking of uitbesteding niet worden ondermijnd. Het woonplaatsbeginsel zou bij klachten bij decentrale overheden veel duidelijker zijn dan het huidige systeem waarbij het afhankelijk is van de bevoegdheidstoedeling wie bevoegd is tot klachtafhandeling. In het eerdergenoemde rapport over belastingsamenwerking Munitax sluit ook de ombudsman van de gemeente Beuningen zich aan bij het standpunt van de Nationale ombudsman en geeft zij aan dat een wetswijziging wellicht op zijn plaats is:

*'Het is voor de burgers veel duidelijker als klachten over alle uitvoeringsorganen van de gemeente door de eigen gemeente behandeld kunnen worden en door de eigen ombudsman. Immers, de gemeente blijft aansprakelijk voor het uitvoeren van taken, ongeacht in welke vorm of welke*

<sup>67</sup> In die zin lijkt dat op de toepassing van het klachtrecht bij b-organen, met dien verstande dat hier dan geklaagd moet worden bij het mandaterende of uitbestedende bestuursorgaan.

*organisatie deze uitvoeringstaken worden gedaan of waarnaartoe die uitvoeringstaken worden gedelegeerd. Nu is dat formeel anders geregeld; daardoor is het niet altijd duidelijk voor de burger waarom in de ene situatie wel de eigen gemeente de klacht behandelt en in de andere situatie een andere gemeente dat moet doen. Wellicht zou de wet op dat punt moeten worden aangepast*.<sup>68</sup>

Deze Beuningse ombudsman is groot voorstander van het woonplaatsbeginsel. In haar jaarverslag van 2018 is te lezen dat zij ook andere ombudsmannen zover wil krijgen het woonplaatsbeginsel toe te passen. Maar daarvoor moet dan natuurlijk wel de wet worden gewijzigd.

Terug naar intergemeentelijke samenwerking. Hoe verhoudt het woonplaatsbeginsel zich eigenlijk tot het verlengd lokaal bestuur zoals dat bij dit soort samenwerkingsverbanden geldt?<sup>69</sup> Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ontlelen hun democratische legitimatie immers aan de deelnemende gemeenten en moeten worden beschouwd als een 'hulpstructuur' met een van de gemeenten afgeleid karakter, in plaats van als zelfstandige bestuursseenheid. Zelfs bij gedelegeerde bevoegdheden houdt het gemeentebestuur meer beïnvloedingsmogelijkheden dan uitsluitend de bevoegdheid beleidsregels te geven of de delegatie in te trekken, simpelweg omdat het gemeentebestuur ook participeert in de bestuursorganen van het samenwerkingsverband. Die gemeentelijke invloed is dé kern van de notie van verlengd lokaal bestuur. In die zin maakt de Wet gemeenschappelijke regelingen materieel gezien al enkele beperkingen op de harde verantwoordingsverdeling die de Algemene wet bestuursrecht kent voor delegatie.<sup>70</sup>

Hierbij past ook de redenering dat burgers zich met klachten over een samenwerkingsverband moeten kunnen wenden tot de organisatie waarvan het samenwerkingsverband is afgeleid, oftewel de gemeente. Wanneer de ombudsman en klachtencommissies ook nog terugkoppelen aan de gemeente, dan wordt inzichtelijk hoe het samenwerkingsverband in de praktijk functioneert. Dat helpt weer bij de controle op het samenwerkingsverband en kan zodoende de democratische legitimatie vergroten.<sup>71</sup> Dat klachtbehandeling in de gemeente in de praktijk lastig kan zijn omdat men de dagelijkse gang van zaken niet kent, kan ondervangen worden door ook het bestuur van het samenwerkingsverband te horen (naast degene waarover geklaagd wordt ex art. 9:10 Awb). De behandeling kan ook worden gemandateerd aan het samenwerkingsverband<sup>72</sup>, maar de gemeente blijft dan verantwoordelijk en kan instructies geven.

Om bovenstaande redenen verdient het mijns inziens aanbeveling om de juridische werkelijkheid meer in lijn te brengen met de gedachtegang en werkwijze van de Nationale ombudsman en de Beuningse ombudsman. Juist bij het laagdrempelig bedoelde klachtrecht zou het burgerperspectief voorop moeten staan. Daartoe zou de wetgever in de Wgr vast kunnen leggen dat de burger in alle gevallen van intergemeentelijke samenwerking met zijn klacht terecht kan bij de eigen gemeente. De redenering van de Nationale ombudsman valt dan niet alleen te karakteriseren als plausibel, maar ook als rechtmatig. Aan een dergelijke vrij ingrijp-

---

college en de burgemeester na overdracht van hun bevoegdheden niet meer bevoegd zijn: dat zijn het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, de voorzitter, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan. Die samenwerkingsorganen bestaan echter weer uitsluitend uit vertegenwoordigers van die delegerende gemeentelijke bestuursorganen.

<sup>68</sup> GO Beuningen 25 juli 2018, rapport B18-1, (Munitax II), p. 4.

<sup>69</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 2012/13, 33597, nr. 3, p. 7.

<sup>70</sup> Formeel volgt de Wet gemeenschappelijke regelingen de Awb natuurlijk wel, omdat de gemeenteraad, het

<sup>71</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 6, p. 31.

<sup>72</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, nr. 3, p. 13.

pende wetswijziging zou experimentwetgeving vooraf kunnen gaan, om te onderzoeken of een wetswijziging inderdaad zorgt voor meer duidelijkheid over de vraag waar de burger terecht kan met zijn klacht over een samenwerkingsverband of uitvoerende partij. Een wetswijziging zou immers nieuwe onduidelijkheden kunnen oproepen, omdat burgers met hun klacht over een groot samenwerkingsverband bijvoorbeeld juist blijken aan te kloppen bij het samenwerkingsverband zelf, dat zij niet direct associëren met de eigen gemeente, en zij vervolgens bij het samenwerkingsverband nul op rekest krijgen.

## 6. Conclusie

In dit artikel is ingegaan op het klachtrecht in relatie tot intergemeentelijke samenwerking en uitbesteding. Een belangrijk onderscheid in dit verband is het onderscheid tussen samenwerkingsverbanden waaraan bevoegdheden gedelegeerd zijn en samenwerkingsverbanden waarbij delegatie niet aan de orde is. Wanneer geen sprake is van attributie of delegatie van bevoegdheden, bijvoorbeeld in geval van een regeling zonder meer of een centrumregeling, geldt dat de bevoegdheid (én verantwoordelijkheid) tot klachtbehandeling niet overgaat.<sup>73</sup> Hetzelfde geldt in de regel wanneer gemeenten taken uitbesteden aan private partijen. Wanneer sprake is van delegatie van bevoegdheden aan een openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie, of aan een heffingsambtenaar binnen een centrumregeling, houdt de overdracht van de bevoegdheid in dat ook de bevoegdheid om daarover klachten te behandelen van rechtswege meegaat. Het bestuur van het opgerichte samenwerkingsverband is in die situatie dus formeel verantwoordelijk voor de behandeling van klachten over gedragingen die onder zijn verantwoordelijkheid zijn verricht. Dat geldt ook voor eigen geattribueerde bevoegdheden van

het bestuur van het samenwerkingsverband of van zijn ambtenaren (bij attributie aan ondergeschikten).

Uit de analyse van rapporten van de Nationale ombudsman blijkt dat de ombudsman een opvatting is toegedaan die afwijkt van het juridische kader. De gemeente is en blijft verantwoordelijk voor een behoorlijke uitoefening van de overgedragen of uitbestede taken en daarmee ook voor een goede klachtbehandeling, zo luidt het oordeel van de ombudsman.<sup>74</sup> Hoewel het oordeel van de Nationale ombudsman formeel niet in lijn is met de Awb (lees: de ombudsman gaat zijn boekje te buiten), is de redenering die erachter schuilgaat wel goed te begrijpen. Voor de burger moet immers duidelijk zijn waar hij met zijn klacht terecht kan en het klachtrecht mag via samenwerking of uitbesteding niet uitgehold worden. De burgemeester kan er, gelet op zijn al bestaande taken, op toezien dat de klachtbehandeling ook soepel verloopt. Hij moet dat immers al voor de klachtbehandeling binnen zijn gemeente (art. 170 lid 1 aanhef en onder e Gemeentewet)<sup>75</sup> en is ook reeds verantwoordelijk voor het toezien op een goede samenwerking met andere gemeenten en andere overheden (art. 170 lid 1 aanhef en onder c Gemeentewet). Daar past klachtbehandeling over samenwerkingsverbanden of organisaties die worden ingeschakeld voor uitoefening van gemeentelijke taken prima bij. Het gaat immers ook daar over de verhouding burger-bestuur.<sup>76</sup>

Mijns inziens dient de wetgever de benadering van de ombudsman en de juridische werkelijkheid meer met elkaar in lijn te brengen, zodat

<sup>73</sup> Deze bevoegdheid kan wel expliciet gemandateerd worden, zo zagen we eerder.

<sup>74</sup> NO 10 december 2019, rapport 2019/058 (*Klachten uit zicht, mensen buiten beeld?*). Zie ook <https://www.trouw.nl/binnenland/ombudsman-elke-gemeente-moet-een-hulploket-krijgen~b2106f5a/>

<sup>75</sup> Het gaat hierbij om een procesmatig toezicht op een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur in het kader van het interne klachtrecht (*Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 6, p. 31).

<sup>76</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 64-65.

de werkwijze van de ombudsman niet alleen begrijpelijk, maar ook rechtmatig is. Dat naast de eerdergenoemde Beuningse ombudsman ook de Nationale ombudsman het met deze aanbeveling eens is, schrijft hij onomwonden in een recente column.<sup>77</sup>

#### Over de auteur

*Mr. R.J.M.H. (Rob) de Greef*

Senior adviseur bij Cooperación te Helmond, associé bij PROOF Adviseurs te Rotterdam en docent/onderzoeker staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

## Sdu Fiscaal Lunchjournaal met Covid-19 update



Dit interactieve lunchjournaal bespreekt wekelijks de meest belangrijke fiscale ontwikkelingen omtrent Covid-19. Als belastingadviseur kunt u live vragen stellen welke tijdens de uitzending worden behandeld door onze experts. Met gedegen kennis creëren we rust en vertrouwen zodat u als belastingadviseur uw klanten goed kunt blijven informeren.

**Iedere maandag  
een gratis online  
lunchsessie van  
12.00 - 12.30 uur**

Meld nu aan via  
[www.taxence.nl/  
fiscaal-lunchjournaal](https://www.taxence.nl/fiscaal-lunchjournaal)

**Sdu**

<sup>77</sup> H. van Dijk & R.F.B. van Zutphen, 'Doolhof van klachtbehandeling bij overdracht taken', <https://www.gemeente.nu/sociaal/doolhof-van-klachtbehandeling-bij-overdracht-taken/>